

Српска политичка мисао
бр.1-4 2003 стр. 55-76
УДК: 324

Милан Јовановић
Факултет политичких наука, Београд

СТАВОВИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА О ИЗБОРИМА И ДЕМОКРАТСКИМ ИЗБОРНИМ СТАНДАРДИМА

Историја утврђивања међународних стандарда о демократским и фер изборима формално је започела слањем посматрачке мисије ОУН на изборе у Кореји 1948. године, а настављена пружањем услуга на око 30 територија под старатељством - од Тоголенда 1956. све до Пацифичких острва 1990. године. Уједињене нације у изборима учествују различитим степенима ангажовања. Први степен је када ОУН организује све аспекте изборног процеса. Други степен је када ОУН само надгледа изборе. Трећи степен ангажовања извршава се кроз верификаторске мисије - то је ситуација када изборе организују и спроводе надлежни национални органи, а ОУН оцењује да ли су ти избори били слободни и поштени. За ангажовање ОУН у неком од наведених нивоа потребни су: формални захтев државе у којој се одржавају избори, постојање широке јавне подршке о ангажовању, одговарајуће време за свеобухватне припреме, јасни услови за међународно ангажовање и позитивна одлука Генералне скупштине или Савета безбедности (ЈУКОМ, 2000: 53).

Центар за људска права и Одељење Уједињених нација за подршку развоју и управне послове специјализоване су агенције за пружање савета и помоћи у низу питања везаних за изборе. Ангажовање ових агенција ОУН заснива се на широком спектру универзалних докумената: Међународна повеља о људским правима (1948); Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966); Међународни пакт о грађанским и

политичким правима са додатним протоколима (1966,1989); Конвенција о политичким правима жена (1952); Декларација о стицању независности колонијалних земаља и народа (1960); Међународна конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације (1965); Техеранска прокламација (1968); Декларација о друштвеном напретку и развоју (1969); Међународна конвенција о сузбијању и кажњавању злочина апартхејда (1973); Кодекс понашања органа за спровођење избора (1979); Бечка декларација и програм акције (1993); Америчка конвенција о људским правима (1969); Афричка повеља о правима људи и народа (1981), итд.

Ова документа утврђују основне међународне принципе који се тичу права на учешће у управљању, односно изборима, активно и пасивно бирачко право и право једнаког приступа јавним информацијама. Наведене декларације гарантују да чланице ОУН морају обезбедити својим грађанима једнак приступ јавним функцијама и периодично одржавање избора без било каквих облика дискриминације. Документи Уједињених нација, кроз утемељење основних људских права и слобода представљали су међународни оквир за стандардизацију изборних процеса у низу афричких, азијских и латиноамеричких земаља у периоду од неколико деценија.

Процес транзиције, посебно у посткомунистичким државама, довео је до стварања читаве "просперитетне индустрије изборне помоћи и посматрачких мисија" (Баркан, 2000: 46). Садејство међународних организација, донатора, иностраних и домаћих невладиних организација и њихово учешће у изборном процесу све више захтевају изграђивање стандарда о њиховом укључивању у изборне процесе, начину рада и критеријумима по којима оцењују изборе у појединим државама. У посткомунистичким државама процес праћења и оцењивања избора одвија се првенствено под окриљем ОЕБС-а и Савета Европе. Бројни изборни циклуси - од председничких, парламентарних до локалних - постављали су пред међународне организације и националне државе, односно њихове владе, две дилеме. Прво, шта су са становишта међународне заједнице стандарди за рад посматрачке мисије и критеријуми који се у међународној заједници сматрају основом демократских избора. Друго, шта поједине државе морају имати у националном изборном законодавству, од расписивања до објављивања резултата и конституисања представничких тела, да би одговарали међународним стандардима. Ургентност ових захтева долазила је до изражаја посебно у ситуацијама када се међународна организација поја-

вљивала у улози арбитра у појединим изборним циклусима, односно изборним конфликтима, између различитих странака, с једне стране, и одређивања услова за приступање европским интеграцијама за поједине државе, с друге стране. Постало је јасно да се ови захтеви не могу покрити упутствима за рад посматрачких мисија и да се морају донети прецизнији документи, чији би ставови били дериват потврђених принципа из бројних међународних докумената, које је ратификовала већина држава у свету и искустава добре изборне праксе у низу држава које се налазе у процесу транзиције.

Први корак такве врсте представља документ са састанка ОЕБС-а у Копенхагену, што је резултирало оснивањем Канцеларије за слободне изборе (1991. године). После 13 година изборне праксе, рада Савета Европе и његове парламентарне скупштине, одлука Европског суда за људска права, као и Европске комисије Савета Европе за демократију у оквиру закона, низа регионалних докумената који третирају проблематику избора, извештаја посматрачких мисија - сачињено је неколико докумената који сублимирају основне међународне ставове и принципе о демократским изборима.

Заједница независних држава, која окупља Руску Федерацију и независне државе настале распадом Совјетског Савеза, усвојила је посебну Конвенцију о изборима, чији су принципи и ставови обавезујући за чланове заједнице. Двадесет чланова Удружења изборних званичника Централне и Источне Европе (АЦЕЕО) такође је одобрило Нацрт конвенције о демократским изборима и доставило га Савету Европе на разматрање. Европска комисија за демократију путем закона - познатија као Венецијанска комисија - усвојила је Кодекс доброг владања у изборним питањима (октобар, 2000. године), а Канцеларија за слободне изборе сачинила је документ под називом *Послужећи обавезујући ставови о демократским изборима у државама - чланицама ОЕБС-а* (октобар, 2003. године). У ова два документа прегнантно су изложени ставови о демократским изборима. Реч је о принципима, још увек не о стандардима, о ономе што се назива добром изборном праксом, а не обавезујућом нормом која би дисквалификовала национално изборно законодавство. Укратко ћемо изложити ставове у ова два документа, следећи структуру елемената изборног система по класификацији коју смо усвојили.

Општи принципи ОЕБС-а подразумевају да све државе чланице признају плуралистичку демократију и право као ос-

новне елементе за обезбеђивање и поштовање људских права и основних слобода. Државе се обавезују на потпуно поштовање људских права и основних слобода, заснованих на плуралистичкој демократији. Основ власти и легитимности свих влада представља воља народа, слободно и правично изражена кроз периодичне демократске изборе. Тиме се поштује право грађана на учешће у управљању државом. Државе су слободне да у оквиру ових ставова бирају и развијају политички, социјални, економски и културни систем, али су истовремено обавезне да усклађују своје законе и прописе, праксу и политику са одредбама међународног права и документима ОЕБС-а. Према ОЕБС-у, периодични демократски избори су основ за формирање представничке владе, а право на учешће на слободним и поштеним изборима јесте основно људско право, гарантовано међународним правом. Да би избори били демократски, изборни процес мора бити општи, једнак, поштен, тајан, слободан, транспарентан и одговоран. Воља народа као основ власти изражава се слободним изборима, у разумним временским интервалима који су утврђени законом, тако да сва места у најмање једном дому законодавне власти буду предмет "слободног такмичења и народног гласања". То значи да се законодавна тела на свим нивоима морају формирати путем непосредних избора. При томе, документ ОЕБС-а оставља пуну слободу у одабиру изборног система, уколико он функционише транспарентно и ако је заснован на универзалном и једнаком изборном праву које не дискриминише кандидате и политичке странке. Али, државе су при бирању изборног система обавезне да узму у обзир степен његове ефикасности у погледу изражавања воље бирача и његову могућност очувања плурализма и заступања интереса мањина и других друштвених група.

ОЕБС као став утврђује обавезу националних држава да избори морају бити регулисани свеобухватним изборним законом или у облику збирке закона која функционише доследно, без двосмислености и недостатака. Посебно се напомиње да, осим изузетних случајева у којима су откривени озбиљни недостаци у законодавству или у његовој примени, а у којима постоји политички јавни консензус о неопходности корекције, "није дозвољено уношење измена у законодавство у периоду који непосредно претходи изборима - посебно уколико то може угрожити способност бирача, политичких странака и кандидата да изврше своје улоге у изборном процесу". То значи да измене основних елемената изборног закона према ставовима ОЕБС-а,

не би смеле да се врше најмање годину дана пре одржавања избора.

Кодекс Венецијанске комисије све наведене принципе ОЕБС-а, који су у ствари дериват ставова из различитих међународних конвенција, обухвата "европским изборним наслеђем", које има два аспекта. Први, стални, који чине уставни принципи изборног права, као што је опште, једнако, слободно, тајно и непосредно право гласа. Други - истински демократски избори - могу да се одржавају само ако су испуњени основни услови демократске државе, који се заснивају на владавини права која подразумевају основна права и слободе, стабилност изборног закона и ефикасне процедуралне гаранције. При томе, кодекс пледира за успостављање "непроменљивог језгра" изборних принципа, које све европске државе морају строго да поштују и залаже се да они буду утврђени уставима, а не препуштени законодавној процедури.

Бирачко право и евиденцију бирача ОЕБС третира као обавезу државе да гарантује универзално изборно право за грађане, без дискриминације која би се заснивала на социјалним или економским факторима, физичкој неспособности, етничкој припадности или политичким убеђењима. Дискриминацијом се не сматра обезбеђивање додатних механизма за заштитљеност жена, националних мањина или других група, па ови критеријуми могу служити као оправдан разлог за проширење бирачких права за грађане из ових категорија. Бирачко право се стиче пунолетством, што мора бити утврђено законом, као и услови дисквалификације бирачког права, и то само у случају пословне неспособности или осуђивања за озбиљна кривична дела без навођења евентуалне висине казне. Бирачко право може се, према ОЕБС-у везивати и за држављанство, с тим што се за остваривање бирачког права на локалном или регионалном нивоу могу прописивати услови, односно период боравка у одређеном месту да би се стекло бирачко право. ОЕБС регистрацији бирача посвећује свега два става. Државе чланице су обавезне да регистрацију бирача спроведу правилно, на време и на транспарентан начин, при чему грађанима морају бити објашњена њихова права и остављена могућност да провере правилност своје регистрације, да захтевају одговарајуће измене и увере се да ли су оне учињене. Као што се види, ОЕБС не прописује границе пунолетства нити залази у раздвајање активног и пасивног бирачког права.

Кодекс Венецијанске комисије утврђује два критеријума за стицање бирачког права: године старости и држављанство. Кодекс не прописује минималну границу за право да се бира и буде биран и везује то за стицање пунолетности, а већу старост дозвољава само као критеријум за пасивно бирачко право и то за извесне функције (сенатор, шеф државе), сматрајући да та граница "не би требало да буде изнад 25 година". Кодекс Венецијанске комисије, за разлику од ОЕБС-а, посебну пажњу посвећује услову пребивалишта. Утврђивање сталног пребивалишта као услова за стицање бирачког права Кодекс не сматра некомпатибилним, под условом да тај рок не буде дужи од неколико месеци. Међутим, Венецијанска комисија, за разлику од ОЕБС-а, упозорава на растућу праксу по којој одређене државе својим држављанима у иностранству дају право да бирају и буду бирани. Они упозоравају да оваква пракса може да доведе и до злоупотребе, посебно у случајевима када се држављанство стиже на етничкој основи.

Кодекс Венецијанске комисије експлицитнији је када су у питању бирачки спискови. Да би се избегле грешке и спорови око евиденције бирача, Кодекс утврђује да они морају бити стални; да се морају ажурирати најмање једном годишње, односно сваке године у исто време; да се бирачки спискови морају објављивати; да измене у бирачким списковима мора одобравати "виши орган који је под надзором независног тела које је одговорно за примену изборног закона". Осим тога, Кодекс упозорава на праксу да поједине земље дозвољавају упис у бирачки списак на сам дан избора и износе став "да је такав приступ зачуђујуће либералан", односно да не би требало дозволити уписивање бирача на бирачким местима на дан избора.

Интересантно је да документ ОЕБС-а уопште не утврђује ставове у погледу формирања и надлежности изборних тела - органа који спроводе изборе. Кодекс Венецијанске комисије је у овом делу много прецизнији. Тако, он прописује да је у државама у којима органи управе имају дугогодишњу традицију независности нормално и прихватљиво да изборе организују ти органи, уз надзор Министарства унутрашњих послова. Међутим, у државама које немају искуство у организовању плуралистичких избора, такав модел отвара превелики ризик да влада врши притисак на органе управе да у изборном процесу протезирају странке на власти. Зато Кодекс предлаже да се у таквим државама формирају независне и непристрасне изборне комисије, као сталан орган управе одговоран за везу са локалним властима и другим нижестепеним изборним органима. Да би се

избегле расправе о саставу изборних тела, Кодекс предлаже да чланови комисије буду судије или правници или лица именована из правосуђа, под условом да нису кандидати, представници парламентарних странака или странака које су добиле одређени проценат гласова у претходном изборном циклусу, тако да буду подједнако или пропорционално заступљене у изборној комисији; представници националних мањина, уколико су значајни на одређеној територији, представник Министарства унутрашњих послова.

Учешће представника Министарства унутрашњих послова Кодекс сматра неопходним, али упозорава да, због историјски негативних искустава у појединим државама, неће бити увек упутно да они буду у саставу изборних органа. Да би се обезбедила независност изборних органа и спречио утицај извршне власти у изборним комисијама, Кодекс препоручује да тела која именују чланове изборних комисија не би требало да имају право њиховог опозива, а уколико они постоје морали би јасно и прецизно бити наведени у закону. Кодекс прописује и начин рада изборне комисије, утврђујући да се он мора уредити пословником, уз обавезно ограничавање времена, како бескрајне дискусије не би биле основ за опструкцију рада. Кодекс, такође, сматра да изборни органи треба да одлучују двотрећинском већином, а да би било пожељно да се одлуке доносе консензусом. Састанци Централне изборне комисије треба да буду јавни, укључујући и медије. Нижестепене изборне комисије требало би формирати на исти начин као и Централну изборну комисију. Кодекс, истовремено, као стандард успоставља постојање изборне администрације коју би чинили правни експерти, политиколози, математичари и други, са добрим познавањем изборних правила; да чланови изборних комисија обавезно морају да прођу одговарајућу обуку. Као посебну обавезу Кодекс прописује да изборни органи треба да садрже одредбу којом се захтева да органи власти на свим нивоима морају да пруже сву логистичку неопходну помоћ изборним органима.

Изборне јединице као врло важан сегмент изборног закона, односно система, нису предмет интересовања Ставова ОЕБС-а. Тачније речено, документ ОЕБС-а не наводи никакве критеријуме када су у питању изборне јединице.

Кодекс Венецијанске комисије овом сегменту изборног система посвећује посебну пажњу. Наиме, једнака гласачка моћ као основ једнакости права гласа подразумева да посланичка места морају бити једнако расподељена по изборним јединица-

ма. Кодекс прописује да "ово мора да важи барем за изборе за доње домове парламента, као и регионалне и локалне изборе." Равномерна расподела мандата, односно посланичких места по изборним јединицама, може се по Кодексу извршити на основу неколико критеријума: броја становника, броја држављана са пребивалиштем (укључујући и малолетна лица), броја регистрованих бирача и броја становника који гласају. Ови критеријуми могу се комбиновати и користити заједно са географским и административним елементима, посебно поштовањем граница, када је реч о националним и језичким мањинама. Кодекс сматра да "одступање од ове норме не би требало да буде веће од 10 одсто, а никако од 15 одсто, осим у посебним околностима (кад је реч о заштити концентрисане мањине, ретко насељене административне јединице)". Да би се избегла опасност од џеримандеринга, и пасивне изборне геометрије, Кодекс препоручује да се утврђивање изборних јединица врши "најмање сваких 10 година, по могућству ван изборних периода". Кодекс упозорава на политичке последице промене граница изборних јединица, посебно у младим демократским друштвима и зато прописују да тај поступак буде нестранички и да не ставља у неповољан положај националне мањине. "Најбоље решење би било да се овај проблем повери у првом степену комисији која би била састављена углавном од независних чланова и, по могућности једног географа, социолога, једнаког броја представника странака и, по могућству представника националних мањина. Парламент би затим донео одлуку на основу предлога комисије са могућношћу једне жалбе."

Ставови ОЕБС-а третирају кандидациони поступак крајње уопштено. Истиче се да државе чланице морају поштовати право грађанина да се кандидује или индивидуално или као представник политичке странке, без икакве дискриминације. Наравно, као услов наводи се гарантовање слободног формирања политичких странака и других политичких организација и обезбеђивање неопходних правних гаранција, које би омогућиле да се они такмиче под једнаким третманом. ОЕБС сматра да кандидовање мора бити процес без непотребних препрека, организовано кроз ефикасну процедуру регистрације и уз разумне услове о достављању података, личних изјава, страначких потврда, као и докумената "који потврђују подршку од стране народа". Последњи став се односи на прикупљање потписа и изборну кауцију, али се то експлицитно не наводи. Такође се прописује да се од кандидата не смеју захтевати посебне квалификације осим оних које важе за активно бирачко право.

При томе се оставља могућност додатних услова, када је реч о старосној граници, трајању држављанства или боравка, за одговарајуће представничке функције. Као једини услов за одбијање кандидатуре ОЕБС наводи "програм кандидата или странке којим се крши устав, тако да се базира на етничкој нетрпељивости, политичком насиљу, пропагирању рата или на понашању које указује да кандидат или странка нису спремни да поштују закон". Одлуку о дисквалификацији кандидатуре мора доносити суд и она се не би смела базирају на политичким разлозима. ОЕБС изричито забрањује дискриминацију кандидата у организационим и финансијским аспектима, изузев обавезе прикупљања потписа бирача за подршку кандидатурама.

Кодекс Венецијанске комисије бави се првенствено практичним аспектима кандидовања. Тако он изричито предвиђа да се пријављивање кандидатура може условити сакупљањем минималног броја потписа, али изборни закон не треба да захтева више од једног процента потписа од укупног броја бирача у изборној јединици. Кодекс се залаже за дефинисање правила за проверу потписа, "тако што би се проверавали сви потписи, а не само узорак", и то уз обавезу да се провера потписа и евентуална дисквалификација кандидатуре по том основу заврши пре почетка изборне кампање. Као и прикупљање потписа, и изборна кауција третира се у Кодексу као равноправан услов потврђивања кандидатуре. Истовремено се утврђује да изборне кауције не могу бити неповратне, односно да се депозити који не смеју бити превисоки морају вратити кандидатима и странкама уколико освоје одређени проценат гласова - не наводи се који - а који законом треба да буде утврђен.

ОЕБС својим ставовима одређује да услов равноправног третмана свих субјеката изборног процеса у изборној кампањи подразумева слободу изражавања, право на информацију, односно право на добијање и давање информација, без мешања органа државне власти, право на мирна окупљања и демонстрације. Свако ограничавање ових права мора бити одређено законом и усклађено са међународним стандардима, да би се сматрало да постоје демократске претпоставке за вођење изборне кампање. Државе чланице су дужне да законом и државном политиком омогуће спровођење кампање у поштеној и слободној атмосфери "у којој ни делатност државних органа, ни насиље и застрашивање не могу спречити кандидате да слободно представљају своје ставове(...) а бираче да упознају кандидате, дискутују о кандидатима или да гласају без страха од одмазде".

Поштена и слободна атмосфера неопходна за спровођење изборне кампање подразумева да државни органи обезбеде изборним ривалима једнаке могућности да пренесу поруке бирачима - "влада и сви државни органи морају обезбедити једнак приступ јавним објектима - укључујући отворене и затворене објекте за одржавање састанака, сервисима и помоћним службама". Влада и сви државни органи ни на који начин не смеју давати предност учесницима у изборној кампањи у приступу медијима, примењивању закона, других прописа или административних процедура. Преко државних медија и других средстава, државе чланице ОЕБС-а морају обезбедити организацију ефикасних програма за информисање и едукацију бирача. Та обавеза је појачана у регионима са националним или језичким мањинама, у којима се програми медија и изборна кампања морају спроводити "на језику или дијалекту мањине". Слободна изборна кампања подразумева обавезу државе да предузима све мере за спречавање појединаца чије су акције усмерене против учесника изборног такмичења, с циљем њиховог ограничавања да предлажу своје кандидате и програме, да их излажу бирачима, или да они на било који начин "путем застрашивања или извршавања насиља над њима буду ометани у изборној кампањи". Према ставовима ОЕБС-а, државни медији "морају да обезбеде адекватне и једнаке могућности за учеснике изборног такмичења, како би могли да информишу јавност о својим кандидатима и политичким програмима". Државе су обавезне да подстичу активност медија у праћењу изборне кампање, а изборни органи "морају давати медијима редовне информације" о изборима и изборном систему уопште. Државе чланице су обавезне да обезбеде "једнак третман од стране државних медија, укључујући електронске медије и штампу" за све учеснике изборног такмичења, као и заступљеност у свим информативним програмима, коментарима уредника и осталим садржајима. У ову обавезу убраја се и обезбеђивање "одговарајуће рекламне квоте за предизборну кампању" за све странке и кандидате. Ставови ОЕБС-а предвиђају могућност да се од медија може захтевати "да јасно идентификују извор свих изборних реклама и програма које спонзоришу политичке странке, кандидати и друга лица". Државе чланице ОЕБС-а "морају да одреде методе уз помоћ којих ће одржавати фер праћење избора од стране медија", али без непотребног ограничавања медија у потпуном извештавању о изборима, а у случају приватних медија - "без ограничавања у изражавању мишљења о кандидатима,

странкама и њиховим програмима". У овом контексту државама се забрањује увођење "специјалних ограничења за медије током избора", изузев оних који се односе на садржај који може непрописно утицати на гласање - као, на пример, објављивање резултата анкета пре или у току гласања, остваривање изборне агитације у току законског периода предвиђеног за предизборно ћутање и сл. На крају, према ОЕБС-у државе су обавезне "да утврде процедуре за пријем тужби и предузимање мера по тужбама учесника изборног такмичења на непоштену или незакониту делатност медија у току изборне кампање."

Кодекс Венецијанске комисије изборне кампање третира кроз начело једнакости и равноправности учесника у изборном поступку. Као аспект равноправности кандидата и странака по кодексу "неопходно је да државне власти имају неутралан став нарочито у односу на изборну кампању, медијску покривеност(...) од стране државних медија, финансирање странака и кампања из буџета." Кодекс сматра да равноправност може бити третирана строго или пропорционално. Уколико је строга, политичке странке се "третирају на једнакој основи без обзира на њихову тренутну снагу или подршку бирачког тела". Уколико је пропорционална "политичке странке морају да се третирају према резултатима постигнутим на изборима". Равноправност се нарочито односи на представљање на радију и телевизији, коришћење буџетских средстава, али и на друге врсте подршке. Зато Кодекс утврђује да се законски мора осигурати минимум приступа аудио-визуелним медијима и "у приватном власништву кад је у питању изборна кампања и оглашавање за све учеснике избора". Истовремено, Кодексом се утврђује обавеза неутралности државних органа када је реч о приступу медијима, истицању плаката, права на демонстрирање, као и финансирање странака и кандидата.

Што се тиче организовања процедура које су обухваћене изборним даном - гласањем, ставови ОЕБС-а обавезују државе чланице да обезбеде законске процедуре које ће осигурати да се гласање врши тајно, у безбедним условима, организовано и лично и да садрже "механизме за спречавање превара у гласању". Процедура гласања мора такође да обезбеди "брзу и адекватну идентификацију регистрованих бирача", као и "чување исправности гласачких листића и другог осетљивог изборног материјала у току и после гласања." Ставови ОЕБС-а прописују обавезу да се "бирачка места морају формирати на локацијама које обезбеђују бирачима једнаке могућности у остварива-

њу права на гласање на једноставан начин", уз неопходне специјалне процедуре за гласање болесних и инвалида, старијих особа и бирача у географски удаљеним подручјима. "Бирачи не смеју бити објекат напада, застрашивања или присиљавања" током гласања, а на бирачком месту мора се обезбедити мирна атмосфера за остваривање бирачког права. Зато ОЕБС унутар бирачког места забрањује "истицање странаčkih симбола, фотографија званичника и службеника чије име се повезује са делатношћу одређене странке или других политичких атрибута, укључујући емитовање вести и других програма од политичког значаја." Према ставовима ОЕБС-а, лицима која немају овлашћење да учествују у изборним радњама или посматрају рад бирачких одбора, присуство на бирачким местима није дозвољено, а бирачки одбори имају овлашћење да траже помоћ одговарајућих државних органа у случају нереда на бирачком месту. При томе се посебно истиче да "бирачка места и њихова околина морају имати полицијско обезбеђење(...) адекватно локалним условима", али полицијске снаге не смеју својим понашањем никако утицати на гласање. ОЕБС изричито утврђује да "чланови изборне администрације не смеју дозвољавати(...) гласање које није лично у било ком облику (групно, породично гласање или неформално гласање према овлашћењу), изузев у случају када је бирачу потребна лична помоћ да би могао да оствари своје право." Према ставовима, у таквој ситуацији помоћ бирачу пружа лице које је сам изабрао или лице које је изабрано на неутралан начин, уз посебно наглашавање да "оно не сме вршити притисак на бирача". ОЕБС посебно истиче да се у свим изборним радњама на бирачком месту "укључујући издавање гласачких листића, размештај гласачких кабина или екрана и сам процес гласања" мора поштовати тајност гласања. Констатује се да гласање ван бирачког места - у болницама, и сличним институцијама, казнено-поправним установама и затворима, војним базама, дипломатско-конзуларним представништвима, на бродовима - проширује могућност бирачке партиципације, али да оно мора бити организовано тако да се сачува тајност гласања и избегну "изборне преваре и непрописно извршавање притиска" на бираче. ОЕБС утврђује да "бројање гласова и утврђивање резултата избора мора представљати транспарентан процес отворен за посматрање(...) представника изборних такмичара и других посматрача".

Резултати гласања морају бити потписани од председника изборних органа и достављени другим члановима изборног органа "на потписивање или ради уношења примедби". ОЕБС

изричито утврђује да се резултати гласања "обавезно достављају на увид представницима изборних такмичара и другим присутним посматрачима", да се истичу на јавним местима, а да се "копије резултата гласања(...) обезбеђују за све чланове изборног органа, представнике изборних такмичара и, по могућности, за остале присутне посматраче." Пренос и пријем података о резултатима гласања на бирачком месту вишестепеним изборним органима "мора да буде транспарентан и доступан за посматрање од стране представника изборних такмичара и других посматрача" За податке о резултатима избора који се преносе "електронским путем морају се предузети мере за обезбеђивање интегритета софтвера и прецизности података."

Ставови ОЕБС-а прописују да објављивање резултата за разне кандидате или изборне листе морају да садрже не само проценат и број мандата него и број гласова у апсолутном износу. "Објављени резултати морају да садрже табелу са комплетном расподелом гласова према изборним јединицама(...) регионима(...) и према бирачким местима." Објављивање резултата према регионима или бирачким местима не мора се наводити уколико би објављивање ових резултата могло довести до "дискриминације или непријатељских акција против становништва" у тим подручјима. Сав изборни материјал (гласачки листићи, протоколи изборних органа на свим нивоима) морају да се чувају "у року који одређује закон, а најмање у року који је довољан за доношење коначних одлука према свим жалбама, укључујући и судске одлуке." ОЕБС за државе чланице прописује обавезу да се "о гласању поштено извештава и да се званични резултати гласања објављују у јавности", као и да државни органи - законодавни и извршни - као и изборни органи, судски и други органи - "немају право на опозив или лишавање мандата кандидата који је победио на изборима изузев случајева када то(...) санкционише закон."

ОЕБС-ови ставови посебну пажњу посвећују домаћим и међународним посматрачима избора. Тако се констатује да присуство посматрача, како страних тако и домаћих, може ојачати изборни процес и да државе чланице "позивају посматраче било које државе чланице ОЕБС-а и било којих одговарајућих институција и организација, уколико они то желе, да посматрају ток њихових националних изборних процедура у границама које одређује закон." Ово се не односи само на парламентарне и председничке изборе него и на изборе на нижим нивоима од националног, а према Копенхагенском документу "посматрачи се обавезују да се неће мешати у изборне процедуре."

Омогућавање појединцима да се организују и удружују у невладине организације за праћење избора, ОЕБС третира као потврду привржености ефикасном обезбеђивању људских права и основних слобода. Зато се изричито утврђује обавеза држава чланица да гарантују право на удруживање по овом основу, неометано контактирање и комуникацију таквих организација на националном нивоу са сличним домаћим и међународним организацијама, њихово учешће у "размени, контактима и сарадњи са наведеним групама и организацијама" и да у складу са законом могу да "траже, добијају и користе добровољне финансијске прилоге од националних и међународних извора" за своје активности. Државе чланице морају да донесу "законске одредбе и друга правила" која ће омогућити "посматрачима да спроводе своју делатност ефикасно и у складу са најбољом међународном посматрачком праксом." То, практично, значи да посматрачи морају добити одговарајући мандат "благовремено пре избора како би се припремили", да им се мора "обезбедити ефикасан приступ свим изборним процедурама". На крају се државе чланице обавезују да ће користити помоћ Канцеларије за слободне изборе ОЕБС-а "у развоју и имплементацији изборног законодавства", позивати мисије ове организације да посматрају изборне процедуре и да су "сагласне да директно следе изборне оцене и препоруке" ове организације која ће вршити мониторинг избора. То практично значи да државе чланице морају да позову ODHIR на разматрање питања о посматрању избора "и да обезбеде лак улазак комисије за оцену избора или формирање посматрачке мисије." Државе домаћини морају пружити помоћ посматрачкој мисији која мора имати "неометан приступ свим нивоима органа за спровођење избора, ефикасан приступ другим државним органима чија се делатност односи на изборе и могућност састајања са свим политичким формацијама, медијима, представницима грађанског друштва и бирачима." Осим тога, према ставовима ОЕБС-а, државе чланице се обавезују "да ће подстицати и помагати(...) подржавати практичну сарадњу и размену информација идеја и искустава експерата, како у међусобним односима, тако и путем директних контаката и сарадње између појединаца, група и организација у следећим областима: изборно законодавство, изборна администрација и изборно посматрање, политичке странке и њихова улога у плуралистичким друштвима." На крају ових ставова наводи се да ће Канцеларија за изборе пружити помоћ у успостављању контаката и размени информација између држава чланица, потпомагати уговарање посматрања из-

бора, размену информација о изборној пракси, разматрања рада других организација у овој области и сл., а државе чланице "слажу се да директно следе изборне оцене и препоруке." Канцеларије за изборе, чиме се ставови ове организације могу сматрати обавезним за национална законодавна тела, приликом доношења или измена изборних закона или других релевантних закона који уређују одређене аспекте изборног права.

Венецијанска комисија у свом Кодексу такође посвећује велику пажњу изборном дану, првенствено са аспекта тајности гласања, поступка утврђивања резултата и објављивања коначних резултата и расподеле мандата, док сам процес посматрања избора одређује само начелно. Тако се на почетку утврђује да "поступак гласања мора да буде једноставан; бирачи увек морају имати могућност да гласају на бирачком месту." Гласање писмом према Кодексу Венецијанске комисије може се дозволити само ако је "поштанска служба сигурна и поуздана" уз обавезу да се овакав начин гласања ограничи на старе, слабо покретне бираче и бираче који се налазе на издржавању затворске казне. Што се тиче гласања војника, Кодекс прописује да је најбоље да они гласају на бирачким местима према месту пребивалишта, а уколико то није могуће, на бирачким местима која су најближа њиховој војној јединици. "Највећа вероватноћа да дође до изборне крађе је током гласања" упозорава Кодекс Венецијанске комисије и зато посебно инсистира да се оцена да ли су избори били поштени утврђује искључиво на основу два главна критеријума: "број бирача који су гласали у односу на број гласачких листића у гласачким кутијама". Први критеријум се по Кодексу утврђује на основу броја потписа у бирачком списку - "пошто је људска природа таква каква је (и без икакве намере да се изврши крађа) веома је тешко постићи потпуну подударност између две мере, и свака додатна мера контроле, као што је означавање контролних купона гласачких листића бројевима или поређење укупног броја гласачких листића у гласачким кутијама и поништених и неискоришћених са бројем гласачких листића достављеним бирачком месту, може пружити одређене индикације, али нико не треба да има илузије да ће се резултати ових различитих мера подударати перфектно." Ризик у повећању броја мера које се користе у пребројавању валидности гласања лежи у томе "да се разлике у збировима, а коначно и неправилности неће узимати озбиљно у обзир". Зато је по Венецијанској комисији боље имати "строгу контролу над две мере него слабу - а тиме и неефикасну - над већим бројем променљивих". Кодекс посебно упозорава да гласачки листићи "морају бити јавно изложени на столу председника бирачког одбора", да се не смеју износити са гласачког места, да "потпи-

сивање и печатирање гласачких листића не треба вршити у тренутку када се (...) предају бирачу" јер лице које потписује или удара печат може означити гласачки листић "тако да се мора извршити идентификација гласача приликом бројања гласова, а тиме би се нарушила тајност гласања". Кодекс упозорава и на проблеме који могу настати коришћењем механичког и електронског гласања. Тако, да би се спречила сумња и евентуална манипулација оваквим начином гласања, Кодекс препоручује обавезу да "машина одштампа гласове на гласачком листићу (...) и да они буду одлагани у запечаћену кутију где не би били доступни". Осим тога, електронски системи морали би да буду толико сигурни "да издрже намерни напад", поуздани тако да "могу да функционишу сами по себи без обзира на недостатке у софтверу или хардверу", уз могућност да бирач "добе потврду о свом гласању" на начин који неће нарушити тајност гласања. Кодекс предвиђа да се бројање гласова врши на самом бирачком месту, односно да се искључи потреба за транспортом гласачких кутија и предајом документације, јер се "тиме умањује ризик" од замене и злоупотреба. Бројање гласова мора да буде крајње транспарентно, па Кодекс предвиђа не само могућност присуства домаћих и међународних посматрача него чак и "бирача који су уписани на бирачком месту" уз обавезу добијања примерка записника за сва наведена лица која присуствују пребројавању гласова. Кодекс обавезно налаже да се записник попуњава "хемијском оловком, уместо графитном", како се текст не би могао избрисати. Инсистира се да се време за пребројавање гласова мора стриктно законски прописати или евентуално одредити упутствима централних изборних органа, али се не наводе рокови који би важили као стандард. Кодекс разликује објављивање незваничних и коначних резултата и апелује на опрез приликом објављивања незваничних резултата путем електронских медија, јер је из праксе познато "да први резултати обично долазе из градова и већих места који обично не гласају на исти начин као сеоска подручја", па јавност мора бити свесна да коначни резултати могу бити потпуно различити од незваничних. На крају се истиче да "превише транспарентности може бити опасно уколико јавност није спремна за овакво делимично извештавање", јер то може довести у сумњу исправност избора и валидност резултата.

ОЕБС својим ставовима утврђује да државе чланице "имају право да уведу разумна ограничења на приватно финансирање политичких странака и кандидата ради очувања поште не конкуренције на изборима и спречавања околности које погодују непрописном утицају у политици". Истовремено се утврђује да финансијска и друга подршка кандидатима и политич-

ким странкама и њиховим изборним кампањама од стране државе мора бити објективизирана, спровођена на једнак начин и по објективним критеријумима. Према ОЕБС-у државе чланице у изборном праву могу прописати обавезу да политичке странке и независни кандидати периодично подносе извештаје о својим изборним фондовима и изворима финансирања, као и о томе колико је потрошено средстава и у коју сврху. Централни изборни органи, према ставовима ОЕБС-а одређени су као званични органи који морају да надгледају подношење извештаја о финансирању изборних кампања и да на прикладан начин и периодично о томе објављују информације за јавност. ОЕБС такође прописује да државе чланице "имају право да ограниче или забране финансијску или другу материјалну помоћ политичким странкама или кандидатима која пристиже од таквих извора као што су страна лица и организације, (...)јавна предузећа." Извори финансирања и врсте прилога, као и други видови помоћи који су неприхватљиви "морају бити јасно дефинисани законом и прецизирани, ако је то потребно у прописима компетентног органа".

Регулисање финансирања политичких странака и њихових предизборних кампања Кодекс Венецијанске комисије сматра важним фактором за регуларност изборног поступка. Венецијанска комисија верује да је за овај аспект врло важно да финансирање буде транспарентно без обзира на ниво "политичке и економске развијености државе". Транспарентност се одвија на два нивоа. Први се тиче средстава за предизборну кампању која "морају бити детаљно приказана у посебним и пажљиво вођеним књиговодственим књигама". Кодекс Венецијанске комисије прописује и могућност да се, уколико се прекораче законом прописани максимуми за финансирање, избори могу поништити. Други ниво се односи на праћење финансијског статуса изабраних представника пре ступања на функцију и при истеку мандата. Кодекс на овом нивоу предвиђа обавезу "узимања званичне изјаве изабраних представника о њиховом финансијском статусу" од надлежног органа. Ове изјаве се сматрају поверљивим, а уколико је потребно могу се достављати јавном тужилаштву. Кодекс, такође, предвиђа могућност јавног финансирања странака и њихових кампања по принципу строге или пропорционалне једнакости. По Кодексу, све парламентарне странке морају се, без обзира на резултат, квалификовати за добијање буџетских средстава. Међутим, да би се обезбедила равноправност за различите политичке снаге, Кодекс препоручује да се буџетска средства за финансирање странака

могу додељивати и ванпарламентарним политичким групацијама које су имале кандидате на изборима и освојиле "велики део изборног тела", али се не наводи квантификација те величине.

Према ставовима ОЕБС-а "изборни такмичари морају имати могућност подношења тужби у вези са свим аспектима изборних радњи, разматрања тужби од стране административног или судског органа и подношења апелације одговарајућем суду." То укључује и право бирача на подношење жалби у вези са кршењем њихових изборних права. Ставови ОЕБС-а прописују да се изборне тужбе морају разматрати "експедитивно, благовремено и на ефикасан начин", али не прописују никакве рокове у том погледу. Посебно се констатује да процес приговора и тужби "не сме допуштати поновно подношење апелација које би могло спречити благовремено објављивање изборних резултата." Ставови даље прописују да целокупан поступак одлучивања по жалби мора бити транспарентан, да одлуке по њима морају бити прихваћене, донете у писаном облику и јавно објављене, са обавезном правном поуком и образложењем. Ови ставови су поткрепљени општим декларацијама о независности судства, итд. Интересантно је да у овом погледу ставови ОЕБС-а не препоручују и не утврђују изричиту обавезу изборних органа, судова и уставних судова у решавању изборних спорова, посебно када је у питању поништавање избора и понављање избора.

Кодекс Венецијанске комисије по овом питању је прецизнији. Кодекс констатује да "уколико одредбе изборног закона треба да буду више од празног слова на папиру, онда мора постојати могућност жалбе апелационом телу на кршење изборног закона." Кодекс прописује да орган за жалбе по изборним питањима треба да буде "изборна комисија или суд", а у случају парламентарних избора да се жалба може подносити "парламенту у првостепеном поступку", уз могућност "коначне жалбе суду." Посебно се инсистира на томе да поступак жалби у решавању изборних спорова мора бити "једноставан и без формалности" и - да би се избегли сукоби надлежности - "јасно уређен законом." Кодекс изричито наводи да се жалба може поднети за повреду изборног права на "право гласа - укључујући бирачке спискове - и стицање права гласа, исправност кандидатура, поштовање правила изборне кампање и резултат избора." Право на подношење жалби, осим бирача, по Кодексу, имају и "сви кандидати" у изборној јединици. Кодекс изричито утврђује да "апелациони орган мора имати овлашћење да поништи изборе

тамо где су неправилности могле утицати на резултат." Рокови за подношење жалби и одлучивање по жалбама морају да буду кратки "од три до пет дана у првостепеном поступку", а у процесу доношења одлука поводом жалби морају "да буду саслушане обе стране." Кодекс посебно инсистира на законској обавези вишестепеног изборног органа да по службеној дужности "исправи или укине одлуке које је донела нижа изборна комисија".

Интересантно је да ни документ ОЕБС-а ни Венецијанске комисије не препоручује ништа у погледу избора типа изборног система, односно већинског или пропорционалног изборног система. Кодекс Венецијанске комисије на крају у једном ставу констатује да се "под условом да се поштују наведени принципи" може применити било који изборни систем. Очигледно је да степен стандардизације на нивоу начелних принципа и ставова још није досегао ниво по коме би националним законодавствима могао бити прописан и тип изборног система.

Из приказаног се види да су ставови и принципи који су обавезујући за државе чланице у ОЕБС-у, односно за државе које желе да приступе Европској унији, када је реч о Кодексу Венецијанске комисије, веома уопштени и широко конципирани, тако да их већина националних изборних система без тешкоћа може испоштовати. Кодекс Венецијанске комисије је конкретнији у низу аспеката изборног права, али није искључив ни по једном критеријуму оцењивања демократског карактера избора. Мора се имати у виду да је реч о првим покушајима стандардизације и да је зато уопштеност наведених ставова и принципа разумљива, јер би, с једне стране, свако наметање одређених стандарда изазивало отпор националних влада, а с друге стране стварало и одређене проблеме у изборним законодавствима држава које су добровољно прихватиле одређене принципе несагласне са њиховим политичким приликама, административним, историјским, традицијским и другим условима. Непостојање прецизних стандарда, на нивоу међународних организација, отвара могућност арбитрарности и наглашава значај политичке непристрасности посматрачких мисија у праћењу избора у појединим земљама, оцењивања њихове валидности и препорука за њихово усавршавање. Флуидни принципи могу бити извор притисака на поједине државе, односно владе, а тиме посредно и на бираче, па тако и на исход гласања у правцу који не мора увек одговарати стварном расположењу бирача. Истовремено, објективно посматрање и изношење примедби свакако може допринети већем демократском капацитету из-

бора у појединим државама, бржим реформама изборног законодавства и довођењу изборних правила на виши ниво. У наредном периоду можемо очекивати убрзање у постизању вишег степена стандарда, када су у питању избори и изборни системи и процена њихове демократичности на међународном плану. Глобализација као процес намеће и изборну глобализацију. Прво ће се, свакако, извршити унификација техничких и процедуралних аспеката изборног процеса, а то ће онда све више наметати и стандардизацију најосетљивије фазе изборног система, метода претварања гласова у места у парламенту. Са становишта крајњег циља није толико важно да ли ће се то постићи као услов за приступање одговарајућим интеграцијама, као копирање одређених модела у процесу транзиције, или као последица у процесу модернизације политичких институција националних држава.

Литература:

- Elklit, O. (2000). Free and fair elections, in: Rose, R.(ed.) International Encyclopedia of Elections, London: Macmillan, pp. 130-135
- Финансирање политичких партија у Европи, Београд: Грађанске иницијативе, 2000
- ЈУКОМ (2000). Избори: перспективе учвршћења демократије, Београд : Југословенски комитет правника за људска права
- ЈУКОМ (2000). Људска права и избори: приручник о правним, техничким и аспектима људских права при организовању избора, Београд : Југословенски комитет правника за људска права
- Нолен, Д., Касаповић, М. (1997). Изборни системи Источне Европе, Београд: Фондација Friedrich Ebert.
- OSCE/ODIHR (2003). Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Warsaw : OSCE (www.osce.org/odihr/elections)
- OSCE/ODIHR (1990). Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE : International Standards of Elections, Copenhagen, 29 June 1990. (www.osce.org/odihr)
- Reynolds, A., Reilly, B.(eds.) (1997). The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm: International IDEA
- Венецијанска комисија (2002). Кодекс доброг владања у изборним питањима : смернице и образложење, усвојени на 52. седници Венецијанске комисије, Европска комисија за демократију путем закона, Венеција 18-19. октобар 2002

РЕЗИМЕ

Улога међународних организација у праћењу избора и одређивању минимума стандарда да би се они сматрали демократским започела је активностима ОУН у процесу стицања самосталности бивших колонија широм Африке, Азије и Латинске Америке. Почетком транзиције бивших социјалистичких држава све више јача улога ОЕБС-а и Савета Европе. Шта је минимум да би се одређени изборни процеси сматрали демократским, шта национална изборна законодавства морају прописати у изборном праву да би изборне институције биле сагласне међународним демократским стандардима, утврђено је у два документа - обавезујућим ставовима ОЕБС-а и Кодексу Венецијанске комисије. Оба документа првенствено пажњу посвећују гарантовању општег, једнаког, непосредног и тајног бирачког права; формирању изборних органа на такав начин да у њима учествују сви изборни актери; равноправном приступу медијима; брзом и транспарентном процесу утврђивања резултата и њиховог објављивања; финансирању изборних кампања и заштити бирачког права. Уочљива је тенденција унификације изборних система и стварање мреже организација које се баве посматрањем изборних процеса, тако да можемо говорити о правој индустрији посматрачких изборних мисија.

Кључне речи: *стандарди демократских избора, изборно право, посматрачке мисије.*

SUMMARY

The role of international organizations in observing selections and determination of their minimum selection standards has begun with OUN's activity in the process of establishing independent former colonies in Africa, Asia and Latin America. Role of OEBS and the Council of Europe became stronger in period of the beginning of transitional processes in former socialist states. What is the minimum for defining democratic process of the selections? What do the national selection legal bodies have to decide within the selection legal process in order to complement it with international democratic standards, as proposed by the OEBS and the Venetian Council's acts? Both these two acts emphasize importance of general, equal, direct and secret voting rights, establishment of the selection legal bodies which guarantees presence of representatives of all parties in question, equal media coverage, quick and transparent process of calculation and announcement of voting results, financing of selection campaigns and protection of voting rights. As the tendency to unification of the selection systems and establishment of the network of voting process observes is being noticed, it is possible to define it as a real industry of observing selection missions.

Key Words: *Democratic Selection Standards, Selection Rights, Observing Missions*